



**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ  
SALA PLENA**

**M.P. Luis Carlos Marín Pulgarín**

Florencia, (8) ocho de junio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>18-001-23-33-000-2020-00082-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ACTO ADMINISTRATIVO:</b>	<b>DECRETO MUNICIPAL Nro. 043 DEL 24/03/2020</b>
<b>AUTORIDAD QUE LO PROFIRIÓ:</b>	<b>MUNICIPIO DE SOLITA-CAQUETÁ</b>
<b>INSTANCIA:</b>	<b>ÚNICA INSTANCIA (S. ORAL)</b>
<b>ASUNTO:</b>	<i>“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Solita departamento del Caquetá”.</i>
<b>SENTENCIA NRO.</b>	03-06-48-20/ORD 11-01
<b>APROBADA EN ACTA NRO.</b>	32 de la fecha.

**I. ASUNTO.**

Agotadas las etapas procesales correspondientes a la única instancia y no observando causal de nulidad que invalide lo actuado, decide la Sala Plena del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Caquetá, el control inmediato de legalidad sobre el Decreto Municipal Nro. 043 del 24 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Solita departamento del Caquetá”* expedido por el alcalde del Municipio de Solita-Caquetá.

**II. ANTECEDENTES.**

**2.1. Acto sometido a control.**

El Alcalde Municipal de Solita (Caquetá) -mediante memorial del 31 de marzo de 2020<sup>1</sup>-, remitió a la Presidencia de esta Corporación -y esta a su vez a la Oficina de Apoyo Judicial de Florencia -, el Decreto Nro. 043 del 24 de marzo 2020, con el fin de que, sobre el mismo, se ejerza control inmediato de legalidad.

El conocimiento del asunto le correspondió al Despacho Tercero de este Tribunal, el cual mediante auto del 13 de abril de 2020<sup>2</sup> se dispuso: a) Avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad; b) notificar de esa decisión al Alcalde del Municipio de Solita- Caquetá, corriéndole traslado por el término de diez (10) días para que se pronunciara sobre la legalidad del Decreto Nro. 043 del 24 de marzo de 2020, instándole a aportar pruebas que

---

<sup>1</sup> Folio. 12.

<sup>2</sup> Folio 21-23.

pretendiera hacer valer en el proceso y suministrar los antecedentes administrativos del decreto objeto del control; c) notificar al Ministerio Público; d) fijar un aviso en la página web del Tribunal Administrativo del Caquetá, por diez (10) días anunciando la existencia del proceso; e) fijar un anuncio en similares términos en el sitio web de la entidad territorial; f) expirado el término de fijación del aviso, el expediente debía pasar Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera su concepto y, g) oficiar al Municipio de Solita, Caquetá para que en el término de tres (3) días, acreditara el cumplimiento de lo dispuesto en los parágrafos 1 y 2 del artículo 2 del Decreto 418 de 2020, proferido por el Gobierno Nacional, respecto del Decreto Nro.043 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio.

### III. INTERVENCIONES.

#### 3.1. Municipio de Solita-Caquetá.

El 17 de abril del 2020<sup>3</sup> el alcalde del Municipio de Solita se pronunció, dando cumplimiento a la orden impartida por este Despacho Judicial mediante auto del 13 de abril hogaño<sup>4</sup>, adjuntando para ello copia de las actas nro. 005 del 19 de marzo del 2020<sup>5</sup> y nro. 006 del 21 de marzo del 2020<sup>6</sup> -en las cuales se dejó constancia de la realización de un “*Consejo de seguridad extraordinario*”.

En las actas allegadas, se dejó constancia de las medidas adoptadas para mitigar la propagación del coronavirus COVID – 19 para el beneficio de la comunidad.

#### 3.2. Ministerio Público.

Dentro del término legal para ello<sup>7</sup>, la delegada del Ministerio Público para esta Corporación rindió concepto, estableciendo las características propias del Control Inmediato de Legalidad y las medidas de orden formal y sustancial que se deben desarrollar en la sentencia.

Indicó, que el Decreto Nro. 043 del 24 de marzo de 2020, se profirió para hacer frente a los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19, por lo que debía ser objeto del control automático de legalidad, en ese orden, agregó que, tanto formal como sustancialmente, el Decreto objeto de estudio -en su gran mayoría- cumplía con las exigencias tanto normativas como jurisprudenciales, por cuanto fue expedido por la autoridad competente, siendo las medidas por él adoptadas: necesarias, conexas, temporales, proporcionales, y acordes con las instrucciones que hasta ese momento había impartido el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia sanitaria.

---

<sup>3</sup> Fl. 29.

<sup>4</sup> Fls.14 a 23.

<sup>5</sup> Fls. 30 a 37.

<sup>6</sup> Fls. 38 a 41.

<sup>7</sup> Fls. 43-83.

Lo anterior, con excepción del artículo 5° del acto administrativo controlado, respecto del cual solicitó su declaratoria de nulidad parcial en relación con la frase “*queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes*”, por considerar que la misma, desconoce lo ordenado por el Presidente en el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020, en el sentido de no prohibir el expendio de bebidas embriagantes.

En razón de lo anterior, solicitó declarar ajustado a derecho Decreto Nro. 043 del 24 de marzo de 2020, exceptuando la frase “*queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes*”, contenida en el artículo 5° ibídem.

#### IV. CONSIDERACIONES.

##### 4.1. Competencia de la Sala Plena.

Conforme lo disponen los artículos 20<sup>8</sup> de la Ley 137 de 1994<sup>9</sup>, 136<sup>10</sup>, 151<sup>11</sup> numeral 14 y 185<sup>12</sup>, numeral 1° de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación en pleno es competente para proferir la sentencia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad del Decreto Municipal nro. 043 del 24 de marzo de 2020.

##### 4.2. Problema jurídico y metodología para resolverlo.

De conformidad con los antecedentes expuestos corresponde a este Tribunal resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿Resulta viable el control inmediato de legalidad respecto del 043 de 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Solita-Caquetá?. Únicamente de resultar positiva la respuesta al cuestionamiento anterior, se definirá si, ¿el citado decreto se ajusta al ordenamiento jurídico?.

Para resolver los problemas jurídicos propuestos, se tratarán los siguientes temas: (i) la viabilidad del control inmediato de legalidad del acto administrativo revisado y, (ii) se verificará la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el alcance del Control Inmediato de Legalidad la que, a su vez, se apoya en la Corte Constitucional.

<sup>8</sup> “**Artículo 20.** Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales (...).”

<sup>9</sup> “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”.

<sup>10</sup> “**Artículo 136.** Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código(...).”

<sup>11</sup> “**Artículo 151.** Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...) 14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.”

<sup>12</sup> “**Artículo 185.** Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena (...).”

#### 4.3.- Viabilidad del Control Inmediato de Legalidad del Decreto municipal No. 043 del 24 de marzo de 2020.

En la sentencia proferida el 8 de mayo de 2020<sup>13</sup>, este Tribunal sostuvo que cuando en las actuaciones administrativas no se plantee expresamente “*como desarrollo de los decretos legislativos*”, proferidos bajo el estado de excepción, se hace necesario puntualizar las razones por las cuales procede el Control Inmediato de Legalidad (en adelante CIL).

Para ese cometido, se acude a un criterio de maximización de las posibilidades de aplicación del CIL pues el mismo se erige como un medio de defensa de la institucionalidad democrática y de los derechos fundamentales en el estado de anormalidad institucional declarada por el Presidente de la República, en cuya vigencia se potencian sus poderes regulatorios. Análisis que debe partir de los tres requisitos exigidos por la normatividad vigente<sup>14</sup>: *(i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa y (iii) en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción*”.

En el asunto examinado, es claro que (i) las medidas adoptadas son de carácter general pues no crean, modifican o extinguen ninguna situación jurídica particular, si no que las determinaciones que adopta involucra a toda la población residente en el Municipio de Solita-Caquetá, es decir, sus efectos tienen un alcance colectivo; (ii) se profirieron en ejercicio de la función administrativa como jefe de la administración local, siguiendo las funciones asignadas por el artículo 315 Constitucional. Del mismo modo, (iii) que se profirieron como desarrollo de decretos legislativos emitidos en estados de excepción, requisito que no implica la exigibilidad de la invocación expresa de uno de los decretos legislativos de emergencia. Tampoco la invocación de fundamentos distintos a estos, impide el trámite del control, pues en la verificación del cumplimiento del tercer requisito del artículo 20 de la Ley 136 de 1994, debe superar el criterio textualista y acogerse un criterio sustancial<sup>15</sup>, según el cual basta con valorar si las

<sup>13</sup> Expediente radicado No. 18-001-23-33-000-2020-00049-00, CIL del Decreto No. 047 del 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de San Vicente del Caguán –Caquetá-, M.P. Néstor Arturo Méndez Pérez.

<sup>14</sup> Como se regula en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 (Estatutaria de los Estados de Excepción) y, 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

<sup>15</sup> En la sentencia glosada este Tribunal indicó: *En efecto: a esa concepción textualista (No la llamamos formal y menos aún formalista porque para nosotros –lejos del carácter peyorativo que suele darse a estos vocablos- el Derecho es forma y los juristas han de reivindicar el formalismo) ha de sobreponerse una perspectiva material, que efectivice la funcionalidad asignada a este mecanismo de control.*

*La primera concepción, que entiende la expresión “en desarrollo de los decretos legislativos” como significando: en desarrollo de facultades conferidas en los decretos legislativos, o bien en explicitado desarrollo de los decretos legislativos, minimiza las posibilidades de control, además de que fuerza el texto en el que busca apoyo, pues tiene que suponer expresiones no contenidas en él.*

*Por el contrario, para sustentar la perspectiva material -que amplía las posibilidades de ejercicio del CIL, y con ello la defensa institucional y iusfundamental- basta con atenerse al texto del artículo: si desarrollar es (DLE, tercera acepción) “Realizar o llevar a cabo algo”, resulta inobjetable que el acto normativo puede emitirse en desarrollo de un DL, sin nombrarlo o aludirlo expresamente, y que puede estar fundado en normas diferentes al DL de que se trate (como los catálogos funcionales de Alcaldes y Gobernadores, o el Código de Policía, o el estatuto tributario territorial). Al respetar el texto de la norma, se es, además y como corresponde, deferente con el legislador.*

*Porque (i) un DL puede ser desarrollado tanto mediante las facultades que ordinariamente detenta la autoridad territorial, como a través de alguna extraordinaria que se le confiera durante el EE, y (ii) la norma que consagra el CIL no refiere a actos expedidos en desarrollo de facultades de excepción, sino, en general, a actos emitidos para desarrollar los DL.*

*Porque, además, como los DL son materialmente leyes, los decretos que los ejecutan directamente son, casi totalmente, decretos reglamentarios. Si se acepta la primera perspectiva, pocos actos territoriales serían controlables pues la facultad reglamentaria la ejerce generalmente el Gobierno Nacional; por demás, entre los DL y*

medidas adoptadas “(...) contribuyen a la ejecución, mediata o inmediata, de las tomadas en alguno de los DL de la EESE. Y, si es cabalmente aplicado (...)”.

Tercer requisito que se acredita pues el decreto municipal adopta medidas con la finalidad de “preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse (...)”, como se señaló expresamente en la parte motiva del citado acto administrativo, en el que se invocó también explícitamente el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”, para enfrentar la pandemia.

Como resulta viable el control inmediato de legalidad en el asunto examinado, se continuará con la metodología propuesta para resolver el segundo problema jurídico planteado.

#### **4.4. Alcance del control inmediato de legalidad a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.**

Para la Corte Constitucional el control inmediato de legalidad a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos de carácter general proferidos por autoridades administrativas durante los Estados de Excepción, “constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”<sup>16</sup>. Examen jurisdiccional de legalidad que, para el Consejo de Estado, tiene como propósito “verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos”<sup>17</sup>, que se caracteriza por lo siguiente:

---

*los actos territoriales generalmente median otros, intermedios, que son los que directamente desarrollan el acto territorial.*

*Otra razón podemos agregar aquí, de carácter pragmático ésta: si se admite a trámite con base en la tesis material, y se llega a la conclusión de que el acto no era controlable vía CIL, la sentencia que así lo disponga estará mejor fundamentada que el auto que se abstenga de avocar conocimiento, pues será fruto de un estudio más detenido, en el que pueden participar otros sujetos además del juez, con práctica de pruebas en caso de ser necesario y hasta con eventual intervención de amicus curiae.*

*Abundando en razones, la cuestión puede ser planteada de esta otra manera:*

*para verificar si un acto determinado cumple el tercero de los requisitos del artículo 20 de la Ley 136, puede recurrirse a dos criterios: uno textualista (CT) y uno sustancial (CS). El primero se aplica muy fácilmente, pero genera graves problemas; el CS se aplica fácilmente y casi no genera problemas.*

*La aplicación del CT es muy fácil: basta con remitirse al texto del acto; el problema es que esta verificación textual (aunque sea cabalmente hecha) propicia la ocurrencia de errores. Para ejemplificar en el escenario de la actual Emergencia: un decreto afirma que se profiere en desarrollo de tal DL, y con eso es admitido a CIL; pero, ya admitido, se observa que se trata de un decreto municipal “por el cual se regula la asignación de puestos para ventas callejeras durante la próxima vigencia” (falso positivo); otro -sin invocar facultades conferidas por un DL ni afirmar ser desarrollo de uno de ellos (por lo cual es rechazado del CIL)- prohíbe reuniones con más de 50 participantes durante el próximo mes (falso negativo).*

*La aplicación del CS es un poco menos fácil, pero no mucho: exige una valoración de si las medidas adoptadas contribuyen a la ejecución, mediata o inmediata, de las tomadas en alguno de los DL de la EESE. Y, si es cabalmente aplicado, no genera errores.*

*Por las razones expuestas, para la Sala es el criterio sustancial el que ha de aplicarse, lo que significa, para el sub iudice, que el decreto 047 es pasibles de CIL, pues ellos (además de que en su parte motiva alude permanentemente a la epidemia que originó el Estado de Excepción vigente), contienen medidas que contribuyen al desarrollo de las adoptadas por el Gobierno Nacional a partir de la declaratoria de Emergencia. Y, siendo así, resulta procedente efectuar el referido control (...)”.*

<sup>16</sup> Sentencia C-179 de la Corte Constitucional.

<sup>17</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 15 de octubre de 2013, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

**(i)** Es un control **jurisdiccional**<sup>18</sup>, **automático**, **inmediato**<sup>19</sup> y **autónomo**<sup>20</sup>, pero “*la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad*”<sup>21</sup>; **(ii)** la decisión hace tránsito a cosa juzgada frente las normas superiores sobre los temas examinados, y relativa respecto del resto del ordenamiento jurídico, pues es posible que el acto administrativo sea controvertido nuevamente ante esta jurisdicción respecto de otras normas de la Carta Política no estudiadas y por cargos diferentes a los examinados<sup>22</sup>; **(iii)** el acto administrativo debe “*estar acorde con la Constitución y con las normas que le han servido de fundamento, en particular no puede ir más allá de la disposición que va a reglamentar*”<sup>23</sup> y, **(iv)** se trata de un control **integral**<sup>24</sup> pues debe hacerse sobre **la competencia** de la autoridad para proferir el acto que se revisa, así como sobre **la forma y el fondo**<sup>25</sup> “*(proporcionalidad y conexidad) con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento*”<sup>26</sup>, “*(...) y no solamente respecto del decreto legislativo en el*

<sup>18</sup> Como se indicó por Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas: “*Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial*”.

<sup>19</sup> *Ibidem*: “*Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado*”.

<sup>20</sup> *Ibidem*: “*Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan*”.

<sup>21</sup> Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, expediente 1001-03-15-000-2020-01006-00.

<sup>22</sup> *Ibidem*

<sup>23</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 15 de octubre de 2013, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA), C.P. Marco Antonio Vellilla Moreno.

<sup>24</sup> A este respecto pueden consultarse las siguientes sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: del 31 de mayo de 2011, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), C.P GERARDO ARENAS MONSALVE, Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL, NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 1035 DE 2010 (19 de marzo) / RESOLUCION 1036 DE 2010 (19 de marzo); del 5 de marzo de 2012, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) C.P HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, Actor: GOBIERNO NACIONAL, NORMA DEMANDADA: DECRETO 861 DE 2010; del 8 de julio de 2014, Radicación número: 110010315000201101127-00 (CIM), C.P DANILO ROJAS BETANCOURTH. Actor: GOBIERNO NACIONAL, NORMA DEMANDADA: DECRETO 2962 DEL 18 DE AGOSTO DE 2011- ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO, CONSEJERA STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO. Del 24 de mayo de 2016, Radicación número: 11001 03 15 000 2015 02578-00, C.P GUILLERMO VARGAS AYALA, Actor: GOBIERNO NACIONAL, NORMA DEMANDADA: DECRETO 1814 DE 2015; del 22 de mayo de 2018, C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación número 11001-03-15-000-2010-00221-00 Actor: SUPERINTENCIA NACIONAL DE SALUD, NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 281 DE 2010; Y de la SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A C.P William Hernández Gómez, del 15 de abril de 2020, Radicación número 11001-03-15-000-2020-01006-00 Actor: DIRECTOR ENCARGADO DE ASUNTOS MIGRATORIOS, CONSULARES Y SERVICIO AL CIUDADANO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, NORMA DEMANDADA: MEMORANDO I-GAMG-20-004065 DE 2020.

<sup>25</sup> Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia del 26 de septiembre de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, expediente No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, en donde se sostuvo: “*En efecto, comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, la Sala ha considerado que el control es integral en tanto cobija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control*”.

<sup>26</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 15 de octubre de 2013, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA), C.P. Marco Antonio Vellilla Moreno. En tal sentencia se indicó que: “*(...) Por lo antes señalado el*

*cual se fundamenta*<sup>27</sup>, sin que ello implique que la validez del acto administrativo deba confrontarse con “(...) **todo el universo jurídico** pues dada su complejidad, tal control se circunscribe *“a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad **previsto en la ley estatutaria 137**”*<sup>28</sup> (negritas fuera de texto).

En suma, para verificar si se ajusta a la legalidad la limitación a los derechos vertida en los actos de carácter general proferidos por autoridades del orden nacional, departamental o municipal, en ejercicio de funciones administrativas y en desarrollo de Decretos Legislativos proferidos en Estados de Excepción (arts. 212 –Guerra Exterior-, 213-Conmoción Interior- y 215 –Emergencia Económica, Social y Ecológica- C.P.), debe seguirse una metodología contenida en reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, condensada en el carácter **integral<sup>29</sup> del Control<sup>30</sup> Inmediato de Legalidad**, consistente en examinar: **primero la competencia** de la autoridad para proferirlo; **segundo la conformidad formal**, que implica los siguientes aspectos: que se trate de un acto de contenido general dictado en ejercicio de la función administrativa y/o actos internos de la administración<sup>31</sup> emitidos en el estado de excepción *“así no penden directamente de un decreto legislativo”*<sup>32</sup>; la fecha y número; la firma de quien lo emitió; la motivación con expresión de razones de hecho y derecho, que deben corresponder con los supuestos previstos en la Carta Política para la declaración de cada estado de excepción y con las causas que la generaron

---

*control se hace frente a las normas superiores que son: a) Los mandatos constitucionales sobre derechos fundamentales. b) Las normas convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) Las normas constitucionales que rigen los estados de excepción, d) La Ley estatutaria de Estados de Excepción, e) El decreto de declaratoria del estado de excepción y f) Los decretos legislativos expedidos por el Gobierno”.*

<sup>27</sup> Línea jurisprudencial contenida, entre otras en las sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado del 24 de mayo de 2016, radicación No. 11001 03 15 0002015 02578-00, Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, en la que se recordó que: *“Esta Corporación ha sido reiterativa en señalar “que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico”.*

<sup>28</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>29</sup> La integralidad alude también a que *“no hay puntos vedados al pronunciamiento judicial”*, como lo sostuvo la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia 2010-00221 de mayo 22 de 2018, radicado 11001-03-15-000-2010-00221-00, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>30</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>31</sup> Como lo sostuvo la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, expediente 1001-03-15-000-2020-01006-00: *“De esta manera, acorde con el objeto de esta jurisdicción, debe entenderse que para efectos del control inmediato de legalidad, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, también incluyen a los actos internos de la administración, como circulares, memorandos, directivas y otros documentos similares, que reflejan jerarquía al interior de los órganos estatales. Por esto, la procedibilidad de su revisión judicial no dependerá del tradicional criterio material, en el que estos han de ser actos administrativos para que puedan ser controlados, sino que su examen atenderá a un criterio formal, en el que por ser actos sujetos al derecho administrativo (CPACA, art. 104), pueden ser inspeccionados judicialmente”.*

<sup>32</sup> *Ibidem.* *“Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.”*

y, **tercero, la conformidad material** que incluye: **a) la proporcionalidad** de las medidas adoptadas<sup>33</sup>, que indaga por la relación directa entre el fin buscado con la regulación normativa de carácter general y los instrumentos o medios para conseguirlo, a lo que se llega revisando: (i) **la finalidad** de la regulación (permitida por la Constitución), que debe dirigirse hacia combatir el origen de la anormalidad institucional buscando restablecerla, (ii) que la medida sea **idónea o apropiada** para el fin propuesto y, (ii) **que sea necesaria** en cuanto busque exclusivamente restaurar la normalidad o que resultan insuficientes las normas regulatorias de situaciones similares en tiempos de normalidad para conjurar la situación y, **b) la conexidad**<sup>34</sup> o correlación entre fines perseguidos y medios utilizados<sup>35</sup>, que tiende a determinar si la materia del acto objeto de control tiene base constitucional y se relaciona directa y específicamente con el estado de anormalidad declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo.

Una vez precisado el alcance del control inmediato de legalidad al tenor de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, enseguida se abordará el estudio del Decreto sometido a control inmediato de legalidad.

#### **4.5. Examen del acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad.**

En este apartado se verificará la competencia de la autoridad para proferir el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, así como la conformidad formal y material del mismo, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado.

##### **4.5.1 El acto administrativo que se revisa.**

El control inmediato de legalidad se hará respecto del Decreto Municipal Nro. 043 del 24 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Solita departamento del Caquetá”*, expedido por el Alcalde del Municipio de Solita-Caquetá.

##### **4.5.2. La competencia de la autoridad para proferir el acto administrativo que se revisa.**

La competencia del Alcalde Municipal de Solita –Caquetá-, para expedir el Decreto Nro. 043 del 24 de marzo de 2020, se encuentra en el artículo 315<sup>36</sup> superior, acatando con sus funciones de cumplir y hacer cumplir la

<sup>33</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>34</sup> En la sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional sostuvo: *“La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado”*.

<sup>35</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>36</sup> **“ARTICULO 315.** *Son atribuciones del alcalde:*

Constitución, la Ley y los **Decretos del Gobierno**, **dirigir la acción administrativa** del Municipio, la conservación del orden público de conformidad con la ley y las instrucciones y **órdenes que reciba del Presidente de la República** y del respectivo gobernador en calidad de primera autoridad policiva.

Cabe resaltar que para la conservación del orden público por parte de los mandatarios locales, la Ley 136 de 1994<sup>37</sup>, como la Ley 1801 de 2016<sup>38</sup>, contemplan tal función, la cual, además, en su regulación constitucional en el artículo 189-4<sup>39</sup> fundó la expedición del Decreto legislativo Nro. 420<sup>40</sup> del 18 de marzo 2020, emitido por el Gobierno Nacional, *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*, medidas de obligatorio acatamiento tanto para los gobernadores como para los alcaldes del país, para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adoptaran las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución y desarrollo de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, apoyo jurídico que también facultó al Alcalde del Municipio de Solita- Caquetá-, para la expedición del Decreto Nro. 043 del 24 de marzo de 2020.

#### 4.5.3. La conformidad formal.

El análisis de la conformidad formal debe realizarse a partir de tres (3) requisitos dispuestos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (Estatutaria de los Estados de Excepción<sup>41</sup>: (i) que se trate de un acto de contenido general;

---

1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*

2. *Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante*

3. *Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.*

<sup>37</sup>Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*

**ARTÍCULO 91.- Funciones.** Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...) B) *En relación con el orden público: (...) 1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”*

<sup>38</sup> Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.”*

**“ARTÍCULO 205. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE.** Corresponde al alcalde:

2. *Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.*

<sup>39</sup> Art. 189 de la Constitución Política. *“Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.*

<sup>40</sup> Decreto 420 de 2020, *Por medio de la cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.*

<sup>41</sup> Artículo 20 de ley 137 de 1994.

*“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

(ii) que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa y/o actos internos de la administración<sup>42</sup> y, (iii) que sean emitidos en el estado de excepción “*así no penden directamente de un decreto legislativo*”<sup>43</sup>, que como se advirtió en el apartado de “**Viabilidad del Control Inmediato de Legalidad del Decreto municipal No. 043 del 24 de marzo de 2020**”, se acreditaron.

Las exigencias restantes igualmente se cumplen, referidas a (i) **la fecha y número** del Decreto; esto es respectivamente, 24 de Marzo de 2020 y, Decreto Nro. 043, (ii) **la firma de quien lo emitió**, en esta oportunidad, fue suscrito por el Alcalde del Municipio de Solita-Caquetá, en calidad de autoridad administrativa, según se constató, y (iii) **la motivación** con expresión de razones de hecho y derecho, que deben corresponder con los supuestos previstos en la Carta Política para la declaración de cada estado de excepción y con las causas que la generaron. A ese respecto, se logra apreciar en la parte considerativa del acto administrativo que las decisiones se adoptan para “*preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse (...)*”. También el acto revisado cuenta con fundamentos constitucionales<sup>44</sup> y legales<sup>45</sup>.

#### 4.5.4. La conformidad material.

Precisa el Tribunal que el Decreto 043 del 24 de marzo de 2020, con base en las consideraciones señaladas en el punto anterior, adoptó las siguientes medidas de orden público:

---

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”*

Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

**“Artículo 136. Control inmediato de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.  
(...)”

<sup>42</sup> Como lo sostuvo la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, expediente 1001-03-15-000-2020-01006-00: “*De esta manera, acorde con el objeto de esta jurisdicción, debe entenderse que para efectos del control inmediato de legalidad, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, también incluyen a los actos internos de la administración, como circulares, memorandos, directivas y otros documentos similares, que reflejan jerarquía al interior de los órganos estatales. Por esto, la procedibilidad de su revisión judicial no dependerá del tradicional criterio material, en el que estos han de ser actos administrativos para que puedan ser controlados, sino que su examen atenderá a un criterio formal, en el que por ser actos sujetos al derecho administrativo (CPACA, art. 104), pueden ser inspeccionados judicialmente.*”

<sup>43</sup> *Ibidem.* “*Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.*”

<sup>44</sup> Como el artículo 1, 2, 24, 44, 45, 46, 95, 296, 303, 315.

<sup>45</sup> A saber, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016, Ley Estatutaria 1751 de 2015, Decreto Ley 418 del 18 de marzo de 2020, Decreto Ley 420 del 18 de marzo de 2020, Decreto Ley 457 del 22 de marzo de 2020, Resoluciones nro. 385 del 12 de marzo de 2020 y 464 del 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, y Decretos Municipales nro. 38 y 41 del 18 y 20 de marzo de 2020.

*“(...)*

1. **ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO:** Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio Solita, a partir de las ocho (08:00 p.m.) del día 24 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el municipio de solita, con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente Decreto.
  
2. **ARTÍCULO SEGUNDO, GARANTIAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO.** Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:
  1. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la fuerza pública, Ministerio público (Personería Municipal) Defensa Civil Cuerpo de Bomberos, organismos de Socorro, funcionarios del instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y así como los servidores públicos y contratista estatales para el cumplimiento de actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública, emergencia económica y recolección de datos.
  2. Vehículos y personal de vigilancia privada y empresas de transporte de valores, recaudo y correo y mensajería.
  3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales, se permite la circulación de una sola persona por núcleo familiar, para realizar la actividad descrita en este numeral. Si quien debe salir a realizar alguna de estas diligencias es mayor de 70 años, persona con discapacidad o enfermo con tratamiento especial que requiera asistencia de personal capacitado, podrá hacerlo acompañado de una persona.
  4. Por fuerza mayor o caso fortuito.
  5. El funcionamiento de la prestación de los servicios de empresa de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y centros hospitalarios.
  6. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, actividades notariales, conforme a los horarios que establezca la superintendencia de Notariado y Registro y Financiera.
  7. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.
  8. Personal sanitario y de emergencia médica, ambulancias, vehículos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, distribuciones de medicamentos y suministros médicos a domicilio siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen
  9. Toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud, su acompañante y las personas que se dediquen a la guarda y cuidado de adultos mayores, dependientes, enfermos y personas en condición de discapacidad.

10. Personal que labore en medios de comunicación, debidamente identificados y en estricto ejercicio de su labor.

11. Personal operativo y administrativo de empresas y vehículos de transporte de carga, alimentos, víveres, farmacéuticos, comestibles, productos agropecuarios, agroindustriales y semovientes, programados durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio nacional, debidamente acreditado con el documento y vestuario respectivo. Solo podrán movilizarse en dichos vehículos el conductor y un ayudante de labor, que en todo caso deberá ser mayor de 18 años y menor de 65 años.

12. Vehículos y personal de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, telecomunicaciones, centro de recaudo, centro de soporte técnico y plataforma de comercio electrónico. Se incluye la prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento, y emergencia de servicios públicos domiciliarios como acueducto, alcantarillado, energía, aseo, relleno sanitario, alumbrado público y servicios de telecomunicaciones debidamente acreditados por las respectivas empresas públicas y privadas o sus concesiones.

13. Trabajadores y personal de aquellas obras de infraestructura o de atención de programas sociales que deban ejecutarse o no puedan suspenderse, previa autorización de cada autoridad municipal debidamente acreditados con el documento y vestuario respectivo.

14. Personal y vehículos que realicen las actividades de producción, comercialización y abastecimiento de víveres y de productos de aseo, producción farmacéutica y calificados de primera necesidad, e insumos necesarios para la producción de estos y las actividades agrícolas, debidamente identificados y en estricto ejercicio de su labor. Los vehículos en que se realicen estas actividades deberán estar debidamente señalizados.

15. Personal y vehículos incluidas las motocicletas de propiedad del personal vinculado a entidades, empresa y establecimiento del sector salud, que transporte personal y/o suministros médicos, los cuales deben portar identificación y prendas distintivas de su labor.

16. Personas que trabajen en comercios de primera necesidad, tales como farmacias, centros de distribución, supermercados, tiendas mayoristas y minoristas, productos de primera necesidad, suministros médicos, alimentos preparados, panificadoras, cárnicos y estaciones de suministro de combustible, desde y hacia su sitio de trabajo, incluyendo labores de cargue y descargue en atención al público y en entrega de domicilios.

17. Personal que labore en plantas de producción de alimentos y certificadas por la autoridad sanitaria.

18. Personas que presten sus servicios a empresas o plataformas tecnológicas dedicadas a la entrega a domicilio de alimentos preparados, víveres, productos farmacéuticos y demás clasificados como de primera necesidad, por medio de motocicletas y bicicletas.

19. Personal y vehículos destinados a los servicios funerarios exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.

20. Las personas que deban desplazarse atender las actividades agropecuarias o agroindustriales que por su naturaleza sean impostergable ejecución.

21. Una persona por núcleo familiar podrá sacar sus animales de compañía por tiempo prudente, Que no exceda 20 minutos y a lugares inmediatamente cercanos a su residencia, así como las personas que

*trabajan en las farmacias veterinarias y suministran alimentos a animales en estado de abandono o confinamiento.*

*22. Las personas que residen en la zona rural que requieren abastecimiento de víveres y productos de aseo e higiene.*

*23. Las demás excepciones contempladas en el artículo 3 del decreto presidencial 457 del 2020 y las demás normas concordantes o complementarias.*

*Parágrafo 1: El personal indicado en el presente artículo como exceptuado, debe realizar las labores, cumpliendo las medidas de protección y bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y la Protección Social.*

*Parágrafo 2. Las excepciones antes descritas se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado deberá contar con plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones o labores. Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que presten y no podrán en todo caso transportar pasajeros ajenos a la labor desarrollada.*

*ARTÍCULO TERCERO. PICO Y CEDULA: Durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio una persona de cada núcleo familiar, podrá desplazarse a los establecimientos de comercio para la adquisición y el abastecimiento de víveres y de productos de aseo, productos farmacéuticos, combustible y clasificados de primera necesidad.*

*Los ciudadanos podrán acudir a los establecimientos de comercio autorizados e identificados en este decreto como de venta de artículos de primera necesidad, supermercados, farmacias, abasto, panaderías, carnicerías, venta de alimentos de animales y los demás clasificados de acuerdo a los días asignados según el último dígito de su documento de identificación.*

*Los horarios y clasificados de documentos de identificación que deben acatar los comerciantes y habitantes del municipio de solita, en el acceso y la atención al público serán los siguientes.*

DÍA	CÉDULA TERMINA	HORARIO
LUNES	0-1 2-3	08:00 AM -12: 00M 02:00 PM -06:00 PM
MARTES	4-5 6-7	08:00 AM -12: 00M 02:00 PM - 06:00 PM
MIERCOLES	8-9 0-1	08:00 AM - 12:00M 02:00 PM - 06:00 PM
JUEVES	2-3 4-5	08:00 AM. 12:00M 02:00 PM - 06:00 PM
VIERNES	6-7 8-9	08:00 AM. 12:00M 02:00 PM - 06:00 PM
SABADO	0-1-2	08:00 AM. 12:00M

	3-4	02:00 PM – 06:00 PM
DOMINGO	5-6-7 8-9	08:00 AM. 12:00M 02:00 PM – 06:00 PM

*Los establecimientos de comercio deberán implementar y ejecutar actividades periódicas y de desinfección integral, y dotar a sus trabajadores de elementos de bioseguridad, los que deben utilizar en ejercicio de su labor, acatando los protocolos establecidos por el Ministerio de Salud la protección Social.*

*Parágrafo 1. Se conmina a los propietarios, administradores y trabajadores de establecimientos de comercio autorizados y a la ciudadanía en general a cumplir las siguientes orientaciones.*

*1.1 El personal del establecimiento de comercio deberá verificar el número del documento de identificación (cedula), el cual deberá ser portado por el cliente.*

*Parágrafo 2. Se conmina a los propietarios, administradores y trabajadores de establecimientos de comercio autorizados a evitar las aglomeraciones y desabastecimiento de productos de la canasta familiar y esencial.*

*Parágrafo 3. Se conmina a los propietarios, administradores y trabajadores de establecimientos de comercio autorizados, a que dispongan los elementos necesarios para prestar servicio a domicilio, tales como números de teléfonos o plataformas para que los ciudadanos puedan realizar sus compras por este medio de manera preferencia, así como el personal y los medios de transporte que garanticen el suministro en el lugar que se solicite, cumpliendo las medidas sanitarias establecidas. Se insta a las autoridades competentes para que realicen la inspección y vigilancia.*

*Parágrafo 4. Se conmina a los propietarios, administradores y trabajadores de establecimientos de comercio autorizados, a que dispongan la señalización y medidas necesarias garantizando un mínimo de 2 metros de distancia entre clientes tanto para la selección de productos como en el acceso a las cajas de registro o puntos de pago.*

*ARTÍCULO CUARTO: De conformidad con el artículo 4 del decreto 457 de 2020, el presente decreto no contempla las siguientes restricciones por consiguiente se permite la MOVILIDAD:*

*El servicio de transporte terrestre automotor de carga, combustible, productos agropecuarios, agroindustriales, semovientes y modalidad especial.*

*Establecimientos y locales comerciales de abasto, distribución y venta de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, de productos de higiene y aseo y de alimentos y medicinas para animales.*

*El cierre al público de establecimientos y locales comerciales gastronómicos, no se extiende a la oferta de sus productos mediante*

*plataformas de comercio electrónico y/o por entregar a domicilio, ni a los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras, los cuales solo podrán prestar el servicio a sus huéspedes.*

*ARTÍCULO SEXTO: Durante la vigencia de las medidas del presente decreto se prohíbe el uso de piscinas públicas, privadas y zonas húmedas*

*ARTÍCULO SEPTIMO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, medique o derogue.*

*ARTÍCULO OCTAVO. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.*

Precisa esta Corporación que según lo dispuesto en el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020<sup>46</sup>, parágrafos 1 y 2 del artículo 2<sup>o</sup><sup>47</sup> y en la Circular Externa del 19 de marzo de 2020, emitida por la Ministra del Interior<sup>48</sup>, el Alcalde de Solita – Caquetá debía, previo a la publicación del Decreto analizado, coordinar con el Ministerio del Interior las disposiciones a adoptar para el manejo del orden público.

Con la finalidad de verificar el cumplimiento de esa exigencia, por auto del 13 de abril de 2020<sup>49</sup> el Magistrado Ponente ordenó oficiar a ese municipio para que dentro de los 3 días siguientes la acreditara, sin que se hubiere hecho, lo que -al no haberse cumplido con el requisito de coordinación- genera nulidad al encontrarse afectado de expedición irregular, por infracción a las normas superiores, por incumplir el procedimiento legal dispuesto para emitir esta clase de actos, al tenor de lo regulado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo (Ley 1437 de 2011), según el cual la nulidad de los actos administrativos “*Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió (...)*”.

<sup>46</sup> “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”.

<sup>47</sup> “Artículo 2: Aplicación de instrucciones en materia de orden público del Presidente de la República. (...) Parágrafo 1: Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. Parágrafo 2: Las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción”

<sup>48</sup> “1. Los Gobernadores, alcaldes distritales y municipales, al momento de disponer acciones transitorias de policía en materia de orden público, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en su jurisdicción, y mitigar sus efectos, deberán enviar al Ministerio del Interior el proyecto de la medida transitoria que pretenden adoptar. Esta información deberá ser remitida al correo electrónico [covid19@mininterior.gov.co](mailto:covid19@mininterior.gov.co) para la revisión del Gobierno Nacional. 2. Para efectos de coordinación, el proyecto de la medida transitoria deberá ser informado previamente a la fuerza pública de la respectiva jurisdicción, de lo cual se allegará evidencia al Ministerio del Interior (...)

<sup>49</sup> Fls. 14-23.

Irregularidad que se advierte en razón a que una vez declarada la emergencia Económica, Social y Ecológica el 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el citado Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, *“por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”, estableciendo en el parágrafo primero del artículo segundo lo siguiente: “Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República”.*

Exigencia que como se ha sostenido por este Tribunal siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>50</sup>, instituye un requisito procedimental de insoslayable cumplimiento en el proceso de formación del acto administrativo subalterno, al punto que su inobservancia conduce a la nulidad, pues no se trata de una irregularidad menor, sino de una que involucra el desconocimiento de la previsión normativa constitucional dispuesta en el artículo 296 que regula la jerarquía funcional en el manejo del orden público, que reitera el Decreto Nacional 418 del 18 de marzo de 2020, cuyo tenor es el siguiente, *“Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. (...) “Las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la república en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. (...)”.*

Como corolario de lo expuesto, al haberse pretermitido el procedimiento legal dispuesto para su expedición, el Decreto 043 del 24 de marzo de 2020 de la Alcaldía de Solita, se encuentra viciado de nulidad por expedición irregular y así se declarará.

En mérito de lo expuesto, La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Caquetá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- DECLÁRASE LA NULIDAD**, por las razones expuestas, del Decreto Nro. 043 del 24 de marzo de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y en el mantenimiento del orden público del*

---

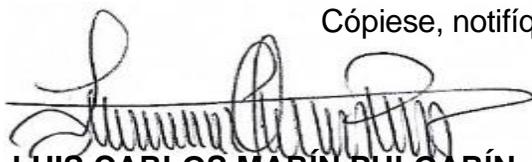
<sup>50</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 5 de julio de 2019, radicado 08001-23-31-000-2003-01881-01 (2003-01881) M.P Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés. Actor Marco Antonio Gutiérrez, en la que se sostuvo: *“(…) cuando la ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, sean éstos de carácter general o de carácter particular y concreto, los mismos se deben cumplir obligatoriamente, cuando quiera que la Administración pretenda tomar una decisión que corresponda a aquellas que se hallan sometidas a tales requisitos, de tal manera que su desconocimiento, conducirá a que se configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, expedición irregular del acto administrativo o vicios de forma.”* (Resaltado fuera de texto original).

*municipio de Solita departamento del Caquetá*”, expedido por el Alcalde del Municipio.

**SEGUNDO.-** Notificar esta decisión, vía correo electrónico, a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su cargo.

**TERCERO.-** En firme esta providencia, archívese el expediente.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.



**LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**  
Magistrado



**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**  
Magistrado



**YANNETH REYES VILLAMIZAR**  
Magistrada  
SALVA VOTO



**PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE**  
Magistrado

KAPL - MAB